

06.023

**Message
relatif à la loi concernant la mise à jour de la révision totale
de l'organisation judiciaire fédérale**

du 1^{er} mars 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de modification de la loi sur le Tribunal fédéral, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral et de la loi sur le Tribunal pénal fédéral.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} mars 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 17 juin 2005, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF; FF 2005 3829) et la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; FF 2005 3875). Le délai référendaire, pour ces deux lois, a expiré, sans être utilisé, le 6 octobre 2005. Le 4 octobre 2002, le Parlement avait déjà adopté la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF; RS 173.71).

La LTF et la LTAF prévoient que l'Assemblée fédérale règle, par voie d'ordonnance, certaines questions laissées ouvertes au niveau de la loi. En font partie la détermination de l'effectif des juges ainsi que la fixation des indemnités journalières des juges suppléants du Tribunal fédéral. Dans le cadre des travaux préparatoires de ces ordonnances, le Tribunal fédéral a signalé au Département fédéral de justice et police que les durées de fonction des juges du Tribunal fédéral de Lausanne et du Tribunal fédéral des assurances (TAF) de Lucerne se terminent à des moments différents et qu'il serait judicieux d'en coordonner la fin. Pour répondre à cette demande légitime, la LTF doit être complétée par une disposition transitoire.

Un autre point qui demande à être réglé au niveau de la loi est celui des compétences des trois tribunaux de la Confédération en matière de gestion des immeubles et de l'acquisition de biens et de services. Bien que la loi octroie aux tribunaux la compétence de régler eux-mêmes leur organisation – pour le Tribunal fédéral, ce principe est même inscrit dans la Constitution – il a toujours été reconnu que la mise à disposition et l'administration des bâtiments abritant ces instances entrent dans les attributions du Département fédéral des finances (DFF). Le droit des tribunaux de s'organiser librement doit ainsi être complété par une mention de la compétence du DFF sur ce point.

Enfin, la présente révision offre l'occasion de préciser les règles statuées dans la LTF concernant les dispositions d'exécution des cantons. L'objectif est de mieux coordonner les délais de transition avec l'introduction, qui s'effectue en parallèle, du code de procédure pénale suisse et du code de procédure civile suisse, et de clarifier la portée de ces dispositions d'exécution concernant la garantie de l'accès au juge.

Message

1 Coordination des durées de fonction des juges fédéraux

1.1 Fusion des cours suprêmes induite par la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale

L'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral et de la loi sur le Tribunal administratif fédéral – le 1^{er} janvier 2007, selon les prévisions – entraînera une nouvelle organisation des cours suprêmes: si, selon l'actuelle organisation judiciaire (OJ; RS 173.110), le Tribunal fédéral des assurances (TFA) est une cour du Tribunal fédéral organisée de manière autonome, il n'y aura, à l'avenir, plus qu'*un* Tribunal fédéral, doté d'*une* présidence, d'*une* commission administrative et d'*un* secrétariat général. Les deux cours suprêmes fusionnent ainsi pour ne former plus qu'un seul et unique Tribunal fédéral. Certaines cours de ce nouveau Tribunal fédéral continueront, cependant, de siéger à Lucerne.

1.2 Durée de fonction des juges ordinaires

Le Parlement, depuis toujours, a procédé à l'élection des juges du Tribunal fédéral et du TFA à des moments différents, ce qui n'a jamais posé de problèmes, compte tenu de l'autonomie dont jouissent ces deux instances. Les premiers juges au Tribunal fédéral des assurances ont ainsi été élus à l'automne 1917, en vue de l'entrée en vigueur (le 1^{er} janvier 1918) de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et accidents. A ce moment, la période de fonction des juges lausannois n'était pas encore arrivée à terme. Les élections de renouvellement du Tribunal fédéral de Lausanne n'ont donc eu lieu qu'un an plus tard, à l'automne 1918. Ce décalage s'est maintenu jusqu'à nos jours: le Parlement a procédé aux dernières élections de renouvellement pour le Tribunal fédéral des assurances, le 12 décembre 2001, et pour le Tribunal fédéral, le 11 décembre 2002. La période de fonction actuelle des juges lucernois se terminera donc à la fin de 2007, celle de leurs homologues lausannois, à la fin de 2008.

1.3 Durée de fonction des juges suppléants

La durée de fonction des juges suppléants ne se distingue pas de celles des juges ordinaires du Tribunal fédéral. Il convient, néanmoins, de garder à l'esprit qu'il existe deux catégories de juges suppléants: les juges suppléants «ordinaires», que l'Assemblée fédérale a élus sur la base de l'art. 1, al. 1 et 2, OJ, et les juges suppléants «extraordinaires», qui ont été élus sur la base de l'arrêté fédéral du 23 mars 1984 concernant l'augmentation du nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral (RS 173.110.1). A l'origine, l'arrêté de 1984 avait effet jusqu'au 31 décembre 1988 (RO 1984 748). Par arrêté du 18 mars 1988, sa validité a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1991 (RO 1988 1208). La révision de l'organisation judiciaire, qui était sous toit à ce moment-là (projet de 1989 soumis au référendum), a cependant été rejetée par le peuple le 1^{er} avril 1990. Dans le cadre de la nouvelle révision de l'OJ

qui suivit, en 1991, et qui reprenait les parties non contestées du projet de 1989, le Parlement a, une nouvelle fois, prolongé la validité de l'arrêté fédéral de 1984. Dans cette version, toujours en vigueur, la validité de l'arrêté est prolongée «jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision globale de la loi fédérale d'organisation judiciaire» (art. 4, al. 3; RO 1992 339). Cette condition sera remplie lorsque la LTF remplacera l'OJ, ce qui signifie que l'arrêté fédéral cessera de produire des effets juridiques le 1^{er} janvier 2007.

Les élections de renouvellement des juges suppléants ont toujours lieu, pour les deux catégories («ordinaires» et «extraordinaires»), en même temps que celles des juges ordinaires de l'instance concernée. La période de fonction des juges suppléants du TFA se termine donc également à la fin de 2007, celle des juges suppléants du TF, à la fin de 2008.

1.4 Droit transitoire et harmonisation des durées de fonction

1.4.1 Situation nécessitant des dispositions transitoires

La loi sur le Tribunal fédéral ne contient pas de réglementation transitoire concernant l'élection des juges fédéraux ou ce qu'il adviendra de ceux dont la période de fonction ne sera pas encore achevée au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Comme la durée de fonction de six ans des juges au Tribunal fédéral figure à l'art. 145 de la Constitution, le législateur a présumé que le remplacement de l'organisation judiciaire par la loi sur le Tribunal fédéral n'aurait pas de conséquence sur la période de fonction des juges élus sous le régime de l'ancien droit. Les périodes de fonction ne seront donc pas tronquées par le changement de législation, mais se prolongeront sous l'empire du nouveau droit, étant entendu que les juges du Tribunal fédéral de Lausanne et ceux du Tribunal fédéral des assurances deviendront automatiquement, le 1^{er} janvier 2007, des juges du nouveau Tribunal fédéral (résultant de la fusion des deux anciennes structures).

A cet égard, il n'y a pas de situation particulière concernant les 14 juges suppléants «extraordinaires» du Tribunal fédéral de Lausanne que l'Assemblée fédérale a élus sur la base de l'arrêté fédéral de 1984 (il ne reste que 14 des 15 juges suppléants que prévoyait, à l'origine, cette ordonnance, le dernier poste devenu vacant n'ayant pas été repourvu). La publication des résultats des élections des juges par l'Assemblée fédérale s'accompagnait, en règle générale d'une mention de l'arrêté fédéral du 23 mars 1984 (cf., par ex., FF 2002 7779 6113; il est vrai que l'arrêté n'est pas mentionné dans le contexte de l'élection de Georges Greiner à la succession du juge suppléant «extraordinaire» Theo Loretan, FF 2005 2219). Malgré cette mention, les dernières élections de renouvellement ont eu lieu, sans restriction, «pour la 22^e période administrative 2003 à 2008» ou – pour les élections de remplacement intervenues depuis lors – pour le reste de cette période administrative (FF 2002 6113 7778 s., FF 2004 1276, FF 2005 2219, bien que pour cette dernière référence, la version allemande de la Feuille fédérale mentionne, par erreur, une élection pour le reste de la «législature»). Il ne ressort pas des communications de résultats d'élections que nous avons citées que la période de fonction serait *plus courte* en cas d'entrée en vigueur de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale avant la fin de 2008. Le fait que la validité de l'arrêté fédéral de 1984 ait été limitée dans le temps ne permet pas non plus de conclure à un tel raccourcissement de la période de

fonction. En effet, la base légale de l'élection des juges *ordinaires* – l'actuelle organisation judiciaire – deviendra également caduque à l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral. S'agissant de leur durée de validité, il n'existe donc aucune différence entre la loi d'organisation judiciaire et l'arrêté fédéral de 1984.

Tous les juges, juges suppléants ordinaires et juges suppléants extraordinaires du Tribunal fédéral et du TFA ont ainsi été élus par l'Assemblée fédérale pour une période se prolongeant *au-delà* du changement de régime juridique (le 1^{er} janvier 2007).

1.4.2 Harmonisation des périodes de fonction

En raison de la prochaine fusion des deux instances suprêmes, il est nécessaire de remédier au problème des périodes de fonction différentes des juges de Lausanne et de Lucerne. Après l'intégration du Tribunal fédéral des assurances dans le Tribunal fédéral, il n'y aura plus de juges fédéraux spécifiquement destinés au TF de Lausanne ou au TFA de Lucerne. L'Assemblée fédérale élira simplement les candidats qui lui sont présentés «au Tribunal fédéral». Il y aura donc, à l'avenir, une totale perméabilité entre les cours siégeant à Lausanne et celles qui sont installées à Lucerne, c'est-à-dire qu'un juge d'une cour de Lucerne pourra, sans autres, être transféré à une cour de Lausanne (ce qui ne serait pas possible aujourd'hui).

Le maintien de périodes de fonction différentes aurait pour conséquence de perpétuer, voire de renforcer la séparation actuelle entre Lausanne et Lucerne, ce qui compliquerait inutilement le rapprochement des deux instances. Le Tribunal fédéral de Lausanne et le Tribunal fédéral des assurances de Lucerne se sont donc unanimement prononcés en faveur d'une harmonisation des périodes de fonction.

Comme la durée de fonction de six ans des juges au Tribunal fédéral est inscrite dans la Constitution, et qu'aucune réserve n'a été émise lors des dernières élections de renouvellement, l'harmonisation doit être réalisée en *prolongeant la période de fonction arrivant la première à son terme*. Par conséquent, la période de fonction des juges de Lucerne, qui arrive à échéance à la fin de 2007, doit être prolongée par une disposition transitoire (relative à l'art. 9, al. 1, LTF) jusqu'à la fin de 2008. La période de fonction des juges qui seraient éventuellement élus en 2007 ou en 2008 doit également se prolonger jusqu'à la fin de 2008.

1.4.3 Nombre de postes de juge

A l'heure actuelle, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances comptent, en tout, 41 juges et 39 juges suppléants. Ce nombre découle de l'organisation judiciaire (art. 1, al. 1, et art. 123, al. 1, OJ) ainsi que de l'arrêté fédéral de 1984 mentionné plus haut. Deux postes de juge suppléant sont vacants.

Selon l'art. 1, al. 3, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, cette instance se composera désormais de 35 à 45 juges ordinaires, l'effectif exact étant fixé par l'Assemblée fédérale dans une ordonnance. Cette ordonnance est en cours de préparation, par le biais d'une initiative parlementaire de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats. Le nombre exact de postes de juge ordinaire n'est donc pas encore connu.

L'art. 1, al. 4, LTF limite le nombre de juges suppléants aux deux tiers de l'effectif des juges ordinaires. Ici aussi, le nombre exact de juges devra être fixé dans une ordonnance sur les postes de juges, qui est en préparation.

Même si le nombre exact de juges que comptera le TF n'est pas encore connu, il n'excédera pas 45 (art. 1, al. 3, LTF). Il est donc déjà clair que l'effectif actuel de 39 juges suppléants dépassera la limite des deux tiers du nombre de juges ordinaires. Comme les juges suppléants ont été élus pour une période administrative se prolongeant au-delà du changement de régime juridique, il convient de préciser, dans une disposition transitoire, que la limitation du nombre de juges suppléants prévue à l'art. 1, al. 4, LTF ne commencera à s'appliquer qu'après la fin de la présente période administrative.

2 Compétences des tribunaux fédéraux relatives à la gestion de l'immobilier et à l'acquisition de biens et de services

2.1 Situation juridique actuelle

Les compétences relatives à la gestion des bâtiments utilisés par les tribunaux fédéraux, ainsi qu'à l'acquisition des biens et des services dont les tribunaux ont besoin, sont réglées dans l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC; RS 172.010.21). Selon cette ordonnance, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) a la compétence de gérer tous les immeubles civils, dont font également partie, selon l'art. 4, al. 3, OILC, les immeubles utilisés par les tribunaux fédéraux. En outre, l'art. 18 OILC prévoit que l'OFCL couvre de manière centralisée les besoins en biens et en services liés à des biens des tribunaux fédéraux (entre autres). En tant que «services demandeurs», les tribunaux fédéraux sont tenus, pour leur part, de couvrir leurs besoins en biens et en services par l'intermédiaire de l'OFCL.

2.2 Problèmes liés au principe d'autonomie administrative

Le 21 septembre 2004, le Tribunal fédéral a informé l'OFCL que l'OICL violerait le droit supérieur au plus tard à compter de l'entrée en vigueur de l'art. 188, al. 3, Cst., adopté dans le cadre de la réforme de la justice (principe de l'autonomie du Tribunal fédéral sur le plan administratif). Simultanément, le Tribunal fédéral a transmis à l'OFCL un projet de contrat de collaboration. Par la suite, l'OFCL a demandé à l'Office fédéral de la justice (OFJ) un avis de droit sur les questions controversées de compétences. L'OFJ est arrivé à la conclusion que les dispositions de l'OICL obligeant le Tribunal fédéral à passer par l'OFCL pour la gestion de l'immobilier et l'acquisition de biens seraient conformes à la loi et à la Constitution jusqu'à l'entrée en vigueur de l'art. 188, al. 3, Cst. (réforme de la justice) et de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, mais qu'au-delà, elles seraient en contradiction avec le droit supérieur. Si l'objectif est de maintenir la situation juridique actuelle, une base légale à cet effet doit être adoptée.

Par la suite, des négociations ont eu lieu entre des représentants du Tribunal fédéral, de l'OFCL et de l'OFJ. Tous les participants à ces négociations ont estimé que, pour l'essentiel, la répartition actuelle des compétences avait fait ses preuves et devait être préservée. Des précisions ont été convenues sur certains points nécessitant une clarification, concernant, notamment, le régime de sécurité, mais aussi l'acquisition de biens. En outre, il a été décidé qu'une base légale solide serait créée pour donner une assise à la pratique actuelle et aux précisions nouvelles convenues durant les négociations pour la compléter. Une telle norme est d'autant plus nécessaire, selon le Conseil fédéral, que les tribunaux fédéraux d'instance inférieure vont devoir faire face à de gros investissements en matière immobilière. En outre, le Contrôle fédéral des finances avait déjà relevé, dans son rapport du 4 novembre 2003 sur la gestion de l'immobilier de la Confédération, à l'intention de la Délégation des finances, la confusion des compétences entre le Tribunal fédéral et l'OFCL, en exigeant qu'une réponse soit apportée aux questions en suspens.

2.3 Nécessité d'une base légale

Des divergences sont toutefois apparues, qui subsistent à ce jour, entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral quant à la *forme à donner* à ces garanties juridiques. Le Tribunal fédéral estime qu'il suffit de régler les compétences respectives des uns et des autres dans un contrat, alors que le Conseil fédéral souhaite que la clarification s'effectue au niveau de la loi. La position du gouvernement se fonde sur les arguments suivants: comme l'OFJ l'a constaté dans son avis du 31 mai 2005, la compétence que l'OICL donne à l'OFCL en matière d'acquisition et de gestion de l'immobilier ne pourra plus, à l'avenir, s'appuyer sur la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. S'il s'agit de maintenir le statu quo, une nouvelle base légale devra être adoptée. A cela s'ajoute que la question de la portée de l'autonomie administrative en matière d'acquisition de biens et de gestion de l'immobilier ne concernera plus uniquement le Tribunal fédéral, mais également le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral. Comme il ne serait ni efficace, ni rationnel, pour le Conseil fédéral, de négocier des arrangements séparés – et possiblement différents – avec chacun des trois tribunaux, les grands principes qui régissent les compétences devraient être fixés de manière uniforme, dans une règle de droit. Enfin, l'art. 164, al. 1, let. g, Cst., qui prévoit que les dispositions fondamentales relatives à l'organisation des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, impose également que les compétences de l'administration en matière d'acquisition et de gestion des immeubles abritant les tribunaux figurent dans une norme légale. Il existe d'ailleurs d'autres domaines dans lesquels le législateur a concrétisé de la sorte le principe d'autonomie administrative inscrit dans la Constitution, par exemple pour le droit du personnel (cf. art. 2, al. 1, let. g, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération [LPers; RS 172.220.1], selon lequel la LPers s'applique également au personnel du Tribunal fédéral).

2.4

Ajout à la LTF, à la LTAF et à la LTPF

L'art. 25, al. 1, LTF reprend la phrase figurant dans la nouvelle version de l'art. 188, al. 3, Cst.: «Le Tribunal fédéral s'administre lui-même». Les al. 2 et 3 précisent qu'il constitue ses services, engage le personnel nécessaire et tient sa propre comptabilité.

Il est proposé d'adopter un art. 25a qui pose comme principe que le Département fédéral des finances – comme c'est déjà le cas aujourd'hui – est chargé de mettre à disposition, de gérer et d'entretenir les bâtiments qu'utilise le Tribunal fédéral. Une autre disposition de cet article inscrit dans la loi la compétence du Tribunal fédéral en matière d'acquisition de biens et de prestations. Enfin, le nouvel article prévoit que le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral règlent les détails de la collaboration entre le Tribunal fédéral et le Département fédéral des finances dans une convention.

Une réglementation identique doit être ajoutée à la loi sur le Tribunal pénal fédéral et à la loi sur le Tribunal administratif fédéral. Le principe de l'autonomie administrative vaut aussi pour ces deux instances, de sorte que les compétences en matière de gestion immobilière et d'acquisition de biens doivent être clarifiées.

3

Délais d'adaptation accordés aux cantons

3.1

Justice civile et pénale

Sous le titre «Dispositions cantonales d'exécution», l'art. 130, al. 1, LTF prévoit que les cantons édictent, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de cette loi, les dispositions d'exécution relatives à la compétence, à l'organisation et à la procédure des autorités précédentes en matière civile et pénale au sens des art. 75, al. 2, 80, al. 2, et 111, al. 3, LTF. En adoptant cette disposition, le législateur a volontairement laissé aux cantons un délai d'adaptation relativement long. Il tenait à éviter que les cantons soient contraints de réviser leurs codes de procédure peu de temps avant qu'ils ne soient remplacés par le code de procédure pénale suisse et le code de procédure civile suisse. Les travaux préparatoires de ces codes sont désormais bien avancés. Le Conseil fédéral a adopté, le 21 décembre 2005, le message relatif à l'unification du droit de la procédure pénale (FF 2006 1057). La date d'entrée en vigueur des codes n'est cependant pas encore connue et dépendra, dans une large mesure, du déroulement des débats parlementaires.

L'entrée en vigueur des codes de procédure suisses nécessite l'adoption préalable, par les cantons, de lois d'introduction (réglementation de l'organisation des tribunaux et d'autres domaines dont la nouvelle législation fédérale laisse aux cantons le détail de l'exécution). Les cantons devront donc réviser leurs législations en matière d'administration de la justice civile et de la justice pénale non seulement à cause de la LTF, mais aussi de l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure suisses. Le Conseil fédéral prévoit d'harmoniser les contenus des différentes prescriptions aux cantons. En d'autres termes, la LTF préfigure ce qui, selon la volonté du Conseil fédéral, devrait être confirmé et concrétisé dans les nouveaux codes de procédure. Pour les cantons, cependant, la coordination dans le temps des travaux de mise en œuvre est tout aussi importante que l'harmonisation des contenus. C'est la raison pour laquelle la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police a exprimé le désir, justifié, que la Confédération coordonne également dans le temps les différentes prescriptions concernant l'adoption des

dispositions cantonales d'exécution. Dans ce contexte, et compte tenu du fait que le calendrier de l'adoption des nouveaux codes de procédure est aujourd'hui un peu plus précis, il paraît judicieux de faire coïncider le délai des adaptations à la LTF avec l'entrée en vigueur de la procédure civile et de la procédure pénale suisses. L'art. 130 LTF doit, dès lors, être formulé de manière plus précise en ajoutant, comme principe, que les cantons édictent les dispositions d'exécution nécessaires d'ici à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale et du code de procédure civile. Comme il ne peut être exclu que l'unification de l'une ou l'autre des procédures prenne un retard considérable, voire, dans le pire des cas, échoue, il est également nécessaire de déterminer dans quel délai, au plus tard, les adaptations requises par le système des voies de droit qu'institue la LTF doivent être mises en place. Il ne s'agit pas, toutefois, de déterminer dès aujourd'hui une date butoir, mais de donner au Conseil fédéral la compétence de fixer ce délai, après avoir consulté les cantons, si les nouveaux codes de procédure ne sont pas encore entrés en vigueur six ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral.

3.2 Garantie de l'accès au juge

L'art. 29a Cst. (réforme de la justice) prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels.

Le 8 mars 2005, le Parlement a adopté l'arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur intégrale de la réforme de la justice du 12 mars 2000, qui prévoit que la garantie de l'accès au juge entre en vigueur en même temps que la loi fédérale sur le Tribunal fédéral – c'est-à-dire, selon les prévisions actuelles, le 1^{er} janvier 2007. A partir de ce moment, les voies de droit cantonales ne pourront aboutir devant des autorités non judiciaires que dans des cas exceptionnels.

Ni l'art. 29a Cst. (réforme de la justice), ni l'arrêté fédéral du 8 mars 2005, ne contiennent de délai de transition pour la mise en œuvre de la garantie de l'accès au juge. En revanche, l'art. 130 LTF accorde aux cantons, comme nous l'avons dit plus haut, des délais de transition pour adapter leurs dispositions de procédure et d'organisation judiciaire aux prescriptions de la LTF. Ces prescriptions indiquent dans quels cas les cantons doivent prévoir un tribunal de dernière instance. En vertu du concept qui sous-tend la loi sur le Tribunal fédéral, toute décision d'une autorité cantonale de dernière instance doit pouvoir être contestée devant le Tribunal fédéral, ne serait-ce que par le biais du recours constitutionnel. Pour cette raison, les prescriptions de la loi sur le Tribunal fédéral doivent dans tous les cas être observées. Le législateur fédéral a ainsi fixé de manière exhaustive les cas où la garantie de l'accès au juge peut souffrir d'une exception. Cela signifie que les délais de transition prévus à l'art. 130 LTF sont aussi valables, indirectement, pour la mise en œuvre de la garantie de l'accès au juge: les prescriptions cantonales qui prévoient encore une voie de recours aboutissant à une instance non judiciaire doivent, d'ici à l'expiration des délais de transition de l'art. 130 LTF, être qualifiées dans une loi d'exception à la garantie de l'accès au juge au sens de l'art. 29a, 2^e phrase, Cst.

Comme l'art. 130, al. 1, LTF doit de toute façon être modifié (cf. ch. 3.1), la présente révision offre l'occasion de présenter plus clairement le lien que nous avons exposé entre les délais de transition prévus à l'art. 130 LTF et la garantie constitutionnelle de l'accès au juge. Le Conseil fédéral propose donc de compléter l'art. 130

LTF par une indication relative à la garantie de l'accès au juge. En apportant cette clarification, il donne suite à un vœu exprimé par plusieurs cantons. Ces derniers craignent en effet qu'à défaut d'une telle précision apportée à l'art. 130 LTF, le Tribunal fédéral puisse, dès l'entrée en vigueur de la garantie de l'accès au juge, c'est-à-dire avant l'expiration des délais de transition, obliger les cantons, quel que soit le litige, à désigner des autorités judiciaires comme instances précédentes du Tribunal fédéral.

4 Procédure de consultation

Le présent projet est de portée mineure. Il concerne, d'une part, des modalités relevant de l'organisation des tribunaux de la Confédération (harmonisation des périodes de fonction et complément aux règles de l'autonomie administrative) et prévoit, d'autre part, d'apporter une précision aux délais de transition accordés aux cantons. Il ne revêt donc pas une importance particulière sur le plan politique ou économique, de sorte qu'une procédure de consultation ne se justifiait pas.

Les tribunaux de la Confédération ont cependant eu l'occasion de prendre position sur le projet de message. Par ailleurs, l'OFJ a consulté la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police qui a fait suivre le projet de loi aux cantons pour avis.

Il a pu être tenu compte du désir des cantons d'une réglementation la plus souple possible des délais d'adaptation. La prise de position du Tribunal fédéral et du TFA est annexée au présent message, conformément au protocole d'accord du 1^{er} mai 1998 conclu entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sur la procédure applicable aux consultations relatives aux lois en général et aux consultations relatives aux projets touchant au statut du Tribunal fédéral en particulier (FF 2004 1425).

5 Commentaire des dispositions

5.1 Loi sur le Tribunal fédéral

Art. 25a

L'al. 1 pose le principe appliqué depuis longtemps et contenu dans l'OILC selon lequel le Département fédéral des finances, qui représente la Confédération dans son rôle de propriétaire, a la compétence de mettre à disposition, de gérer et d'entretenir les bâtiments qui abritent le Tribunal fédéral. Le département prend ses décisions en la matière en accord avec l'utilisateur des bâtiments. Là encore, la règle ne fait que confirmer la pratique actuelle.

L'al. 2 prévoit que le Tribunal fédéral couvre de manière autonome ses besoins en biens et prestations dans le domaine de la logistique. Cette attribution de compétence clarifie la situation actuelle. L'autonomie administrative de la cour suprême – qui figure désormais dans la Constitution et dans la LTF – rend nécessaire ce transfert de compétence en faveur du Tribunal fédéral. A l'avenir, il n'appartiendra donc plus à l'OFCL de couvrir les besoins du tribunal en matière de biens et de services liés à des biens, ni de demander les crédits d'engagement et de paiement nécessaires (cf. art. 18 ss OILC). C'est le Tribunal fédéral lui-même qui devra procéder aux acquisi-

tions et solliciter les ressources nécessaires à cette fin. Dans le domaine de la logistique également, le Tribunal fédéral devrait, toutefois, pouvoir continuer d'utiliser les services de l'OFCL. Les détails sont à régler au niveau de la convention (cf. al. 3).

Les modalités de la collaboration du Tribunal fédéral et du Département fédéral des finances doivent être réglées dans une convention (al. 3). Cette convention devra, en particulier, concrétiser le droit de regard qu'octroie l'al. 1 au Tribunal fédéral en matière d'immobilier. En outre, la convention pourra réglementer – c'est-à-dire attribuer au Tribunal fédéral – les compétences que ce dernier exerce depuis longtemps de manière autonome dans certains domaines de la gestion de l'immobilier. (par ex. nettoyage des locaux, concept de sécurité, exploitation de la cafétéria, etc.). Enfin, la convention pourrait déterminer dans quelle mesure le Tribunal fédéral peut, pour les biens qu'il acquiert en vertu de son autonomie, solliciter les services de l'OFCL.

Art. 130

L'art. 130 LTF est formulé de manière plus précise et doté d'une nouvelle structure. Le délai d'adaptation pour la mise en œuvre des prescriptions de la LTF en matière de justice civile et de justice pénale, qui se trouve, aujourd'hui, à l'al. 1, est repris dans deux alinéas:

L'al. 1 traite de la justice pénale. Le délai de transition accordé aux cantons, qui était de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la LTF, est légèrement modifié. Les cantons devront désormais avoir procédé aux adaptations nécessaires d'ici à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale suisse. Si le nouveau code de procédure pénale n'est pas encore entré en vigueur six ans après l'entrée en vigueur de la LTF, le Conseil fédéral devra fixer, après avoir consulté les cantons, le délai dans lequel ceux-ci devront édicter les dispositions d'exécution.

L'al. 2 reprend cette réglementation pour le domaine de la justice civile.

En liant les délais d'adaptation à l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure, on évite aux cantons le risque de devoir modifier deux fois de suite leur législation en matière de procédure et d'organisation judiciaire. En outre, il est désormais établi clairement, tant dans le domaine de la justice pénale et civile (al. 1 et 2) que dans le domaine du droit public (al. 3), que ces délais de transition valent également pour la mise en œuvre de la garantie de l'accès au juge selon l'art. 29a Cst. (réforme de la justice) (cf., pour plus de détails, ch. 3.1 et 3.2).

Art. 132

Le nouvel al. 3 prévoit que la durée de fonction de tous les juges élus sous l'empire de l'ancien droit se prolonge jusqu'à la fin de 2008, harmonisant ainsi les périodes de fonction des juges de Lausanne et de Lucerne. Les premières élections de renouvellement pour le nouveau Tribunal fédéral (résultant de la fusion) auront lieu en 2008 (cf., pour plus de détails, ch. 1).

Comme la durée de fonction des juges suppléants se termine également à la fin de 2008, il convient de préciser, au moyen d'une disposition transitoire (al. 4), que la limitation du nombre de juges suppléants aux deux tiers du nombre de juges ordinaires ne prendra effet qu'à partir de la période administrative 2009 à 2014.

5.2

Loi sur le Tribunal pénal fédéral et loi sur le Tribunal administratif fédéral

Comme pour le Tribunal fédéral, la loi doit décrire de manière plus précise les effets de l'autonomie administrative dont jouissent le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral sur la mise à disposition, la gestion et l'entretien des immeubles, ainsi que sur l'acquisition de biens. L'art. 23a de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral et l'art. 27a de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral reprennent donc la réglementation prévue à l'art. 25a de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (cf. ch. 5.1). La seule différence est que pour le détail de l'attribution des compétences entre le Département fédéral des finances, d'une part, et les tribunaux d'instance inférieure, de l'autre, les lois précitées renvoient à la convention entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral. Comme les problèmes de délimitation des compétences se poseront de manière identique pour tous les tribunaux, il paraît opportun de régler de manière uniforme les compétences en question et les droits de regard.

6

Conséquences financières

Le projet n'a pas de conséquences en matière financière ou sur le plan du personnel.

7

Programme de la législature

Les projets de loi joints au présent message visent à apporter des compléments et des précisions au projet de révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale date de 2001 et n'est donc pas mentionné dans le rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035).

8

Constitutionnalité

Les art. 188 et 191a Cst. (réforme de la justice) sont les bases constitutionnelles sur lesquelles reposent les projets de lois proposés.